

Reassurance policing en industriële veiligheid

Sinds eind 2014 organiseert de Directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam, op initiatief van de burgemeester, bijeenkomsten met bewoners in het havengebied over industriële veiligheid. Aanleiding voor deze bijeenkomsten was de affaire rond de Rotterdamse vestiging van het chemische tankopslagbedrijf Odfjell Terminals in de zomer van 2012. De veiligheidssituatie van dit bedrijf liet zo te wensen over dat werknemers en omwonenden jarenlang verhoogde gezondheids- en veiligheidsrisico's liepen, terwijl dit door het bevoegd gezag werd gedoogd (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2013). De affaire Odfjell leidde tot veel onrust onder bewoners in het havengebied en de zaak kreeg veel aandacht in de media en politiek. Tegen de achtergrond van eerdere problemen bij risicovolle bedrijven, zoals de grote brand bij het bedrijf Chemiepack in Moerdijk in 2011, beschadigde deze affaire opnieuw het publieke vertrouwen in de industrie én in de toezichthoudende overheid die al jaren op de hoogte was van de slechte veiligheidssituatie bij het bedrijf, maar daartegen lang niet ingreep.

In het Rotterdamse Rijnmondgebied wonen meer dan een miljoen mensen letterlijk onder de rook van een van de grootste petrochemische clusters ter wereld. Een brand op een raffinaderij of een lekkage in opslagtanks voor gevaarlijke stoffen kunnen dan ook grote gevolgen hebben voor de gezondheid, het leefmilieu en de economie in dit gebied. De bewonersbijeenkomsten in het havengebied zijn onderdeel van een breder pakket aan maatregelen om burgers meer te betrekken bij het veiligheidsbeleid in de industrie. Deze maatregelen hebben tot doel om inzicht te bieden in de veiligheid van risicovolle bedrijven, om burgers de mogelijkheid te bieden om hun zorgen over industriële veiligheid te articuleren en te agenderen, om burgers in geval van een

incident sneller te kunnen bereiken en te informeren en tot slot om het vertrouwen van burgers in de industrie en in de toezichthoudende instanties te herstellen en te versterken (College van Burgemeester en Wethouders Gemeente Rotterdam, 2012).

In deze bijdrage staat het Rotterdamse beleid om burgers te betrekken bij industriële veiligheid centraal. De gedachte dat burgerparticipatie bij industriële veiligheid burgers kan geruststellen, hun betrokkenheid bij het veiligheidsbeleid kan vergroten en hun vertrouwen in industrie en overheid kan versterken, staat, zoals wij in deze bijdrage zullen betogen, niet op zichzelf. Het is illustratief voor een verschuiving in het veiligheidsbeleid waarvoor Henk van de Bunt – deels samen met anderen – in diverse publicaties aandacht heeft gevraagd. Kenmerkend voor die verschuiving is volgens Van de Bunt (2003) dat het angstgevoel van de burger in toenemende mate het kompas is geworden waarop het veiligheidsbeleid vaart. Daarmee is het veiligheidsbeleid in de woorden van Van de Bunt en Van Swaaningen (2012) steeds meer angstmanagement geworden.

In deze bijdrage gaan we eerst in op deze bredere ontwikkelingen in het veiligheidsbeleid. Vervolgens onderzoeken we hoe pogingen in Rotterdam om burgers bij complexe veiligheidsrisico's in de industrie te betrekken verlopen en betogen we dat het Rotterdamse beleid ten aanzien van industriële veiligheid kan worden gekenschetst als een vorm van reassurance policing. Tot slot bekijken we wat de gevolgen hiervan zijn. Stellen de bijeenkomsten de burger gerust? En wat betekent dit voor selectiviteit in het handhavingsbeleid (Van de Bunt, 1992)?

Van law en order naar public reassurance

In vergelijking met de jaren zestig van de vorige eeuw, toen de relatie tussen politie en burger gekenmerkt werd door gezag en autoriteit, heeft de veiligheidszorg in Nederland een radicale omslag gemaakt. Waar voorheen de nadruk lag op de aanpak van feitelijke criminaliteit, staan tegenwoordig de (on)veiligheidsgevoelens van de burger centraal (Van de Bunt, 2003). Die gevoelens van onveiligheid leiden stevast tot een roep om een daadkrachtige overheid die streng optreedt tegen overlast en criminaliteit. Als gevolg daarvan is het veiligheidsbeleid in het teken van public reassurance komen te staan (Eysink Smeets, 2008): het reduceren van angstgevoelens en het geruststellen van de burger.

Veiligheidszorg gericht op het geruststellen van de bevolking wordt in de Engelstalige criminologie reassurance policing genoemd (Innes, 2004; Herrington & Millie, 2006). Deze vorm van veiligheidszorg is midden jaren negentig opgekomen als een reactie op het gegeven dat, ondanks dalende criminaliteitscijfers, de bezorgdheid van de bevolking over criminaliteit en onveiligheid juist toenam. Reassurance policing is een manier om dit 'gat' te dichten (Herrington & Millie, 2006, p. 147). Hoewel de term policing suggereert dat hierbij slechts het optreden van de politie centraal staat, vatten veel auteurs reassurance policing breed op als een vorm van veiligheidszorg waarin drie elementen centraal staan (Herrington & Millie, 2006, p. 150; Terpstra, 2010, p. 146). Ten eerste kenmerkt reassurance policing zich doordat in het veiligheidsbeleid de nadruk wordt

gelegd op het oplossen van problemen die het sterkst aan de onveiligheidsgevoelens van burgers bijdragen. De gedachte is dat burgers zich gerustgesteld voelen en meer vertrouwen zullen hebben in de overheid wanneer zij zich vooral richt op het aanpakken van signalen die de bevolking het meeste angst inboezemen. Ten tweede veronderstelt reassurance policing dat de zichtbare aanwezigheid van toegankelijke en lokaal bekende gezagsdragers met stevige bevoegdheden het publieke vertrouwen in veiligheid en in de aanpak van de overheid kunnen herstellen en zelfs versterken (Terpstra, 2010, p. 143-144). Ten derde gaat het hierbij niet alleen om publieke veiligheidszorg, maar ook om semipubliek en privaat toezicht (Van Waarden, 2006; Terpstra, 2010). De zorg voor veiligheid is dan ook al heel lang niet meer alleen voorbehouden aan politie en justitie, zo schetsen ook Van de Bunt en Van Swaaningen (2005; 2012). Tal van andere actoren, publiek en privaat, zijn de afgelopen decennia gemobiliseerd om een bijdrage te leveren aan de bestrijding van criminaliteit en onveiligheid. Naast publieke functionarissen, zoals tramcontroleurs, parkeerwachters, stadswachten, gaat het ook om burgers, particuliere beveiligers, scholen, kerken, gemeenten én bedrijven. Met name is van belang dat burgers actief worden betrokken bij het signaleren en aanpakken van problemen en dat samenwerking tussen de overheid, burgers en andere maatschappelijke organisaties wordt bevorderd. Burgers zelf zijn immers het best op de hoogte van problemen in hun buurt en kunnen verdachte situaties gemakkelijker signaleren en doorspelen aan het bevoegd gezag. Het inspelen op de wensen en verwachtingen van de burger heeft bovendien een positief effect op de legitimiteit van en het vertrouwen in politie en justitie, want zij houden rekening met de burger. En door verschillende instanties bij de veiligheidszorg te betrekken kan de druk op het politie- en justitieapparaat worden verminderd, zo is de gedachte.

Reassurance policing in het Rotterdamse integrale veiligheidsbeleid

In het Rotterdamse veiligheidsbeleid is sinds 2002 een ontwikkeling ingezet waarin bovenstaande elementen duidelijk te herkennen zijn (Van de Bunt, 2006; Van de Bunt & Van Swaaningen, 2012; Eysink Smeets, 2016). Met de verkiezingswinst van Leefbaar Rotterdam in 2002 werd veiligheid topprioriteit voor het college. De onveiligheidsgevoelens van de burger werden daarbij 'het kompas van het stadsbestuur' (De Leeuw & Van Swaaningen, 2011, p. 28). Illustratief daarvoor is het feit dat de toenmalige Veiligheidsindex – destijds een nieuw instrument om de veiligheidssituatie in Rotterdamse wijken in een cijfer uit te drukken – voor twee derde werd bepaald op basis van de onveiligheidsgevoelens van burgers en voor een derde op basis van cijfers over de geregistreerde criminaliteit (ibid.). Ook werden en worden pogingen ondernomen om het veiligheidsbeleid dichter bij de burger te brengen en actief burgerschap te stimuleren (Directie Veiligheid Gemeente Rotterdam, z.d.). Op wijk- en buurtniveau worden allerlei bijeenkomsten georganiseerd om burgers bij het veiligheidsbeleid te betrekken en veiligheids- en actieprogramma's met titels als 'Mensen maken de stad', 'Vertrouwen in veiligheid' en 'Samenwerken aan veiligheid' symboliseren dat in Rotterdam samenwerking met burgers in het veiligheidsbeleid centraal staat. En de Rotterdamse stadsmarinier, tot slot, is hét voorbeeld van een zichtbare, lokaal opererende gezagsdrager met veel bevoegdheden die veiligheidsproblemen in buurten moet oplossen.

Het betrekken van burgers bij de bestrijding van criminaliteit en onveiligheid neemt een steeds centralere plaats in het veiligheidsbeleid in. De afgelopen zeven jaar zijn in het Rotterdamse veiligheidsbeleid, op initiatief van burgemeester Aboutaleb, opvallende pogingen ondernomen om burgers ook bij minder zichtbare veiligheidsrisico's te betrekken, zoals cybercrime, ondermijnende criminaliteit en milieuovertredingen in de petrochemische industrie. Hiermee wordt gepoogd ook deze risico's op de veiligheidsagenda te houden, om te voorkomen dat criminaliteitsbestrijding zich alleen richt op het zichtbare topje van de ijsberg. Bovendien bestaat voor deze vormen een grote verwevenheid tussen gewone burgers en daders, waardoor informatie uit het publiek kan worden benut om criminaliteit te bestrijden. Deze initiatieven zijn onderdeel van het integrale veiligheidsbeleid en verlopen volgens hetzelfde patroon als de burgerparticipatie in de reassurance aanpak ten aanzien van drugsoverlast en andere straatcriminaliteit.

In de nasleep van de Odfjell-affaire, werd industriële veiligheid in de collegeperiode 2014-2018 als een van de speerpunten opgenomen in het collegeprogramma veiligheid van Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2013, p. 41-43). Centraal daarin staat dat ondernemingen primair verantwoordelijk zijn voor de veiligheid en de naleving van wet- en regelgeving, maar de gemeente wil dat burgers meer inzicht krijgen in de veiligheid in de industrie en ook zelf de verantwoordelijkheid nemen om zich goed over onveilige situaties te informeren en daartegen maatregelen te kunnen treffen. Daartoe worden sinds 2014 alle incidentmeldingen in de industrie op www.rijnmond.nl gepubliceerd. Ook publiceert de Decentrale Milieudienst Rijnmond (DCMR) sinds enige tijd alle samenvattingen van inspectieresultaten en handhavingsbesluiten door DCMR om het publiek te informeren over de veiligheidssituatie in de industrie. Daarnaast worden burgers aangemoedigd zich op te geven voor de sms-dienst Rijnmond Alert, die hen alarmeert bij incidenten en worden burgers geactiveerd om zich voor te bereiden op een incident door crisispakketten in huis te halen en een radio met batterijen beschikbaar te hebben. Naast deze vormen van informatieverstrekking, zoekt de gemeente actief de dialoog met burgers in de meest centraal in het havengebied gelegen wijken Hoogvliet, Pernis, Rozenburg en Hoek van Holland. Daartoe worden, op persoonlijke titel van de burgemeester, bewonersbijeenkomsten georganiseerd. De burgemeester nodigt de bewoners als volgt uit:

‘In deze bijeenkomsten krijgen Rotterdammers gelegenheid om met mij, de industriële bedrijven en regionale toezichthouders in gesprek te gaan. De gemeente, de DCMR en de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) geven toelichting op industriële risico's en handelingsperspectieven bij industriële incidenten. Bedrijven vertellen over de activiteiten van hun bedrijf, hoe zij omgaan met veiligheidsrisico's en hoe zij deze beheersen.’ (College van Burgemeester en Wethouders, 2012)

Het voornaamste doel van de bijeenkomsten is het bieden van transparantie over het industriële veiligheidsbeleid en de veiligheid van risicovolle bedrijven. Het Rotterdamse College verwacht dat deze transparantie ‘maatschappelijke betrokkenheid versterkt en stimuleert’ en bijdraagt aan ‘maatschappelijk toezicht’ (Burgemeester Rotterdam, 2016). De burgemeester zelf verwoordt dat ‘veiligheidskwesties in toenemende mate verweven zijn met leefbaarheidsvraagstukken’ en dat het daarom van belang is om ook met bewoners in gesprek te gaan.

In het vervolg van deze bijdrage laten we zien dat reassurance policing een bruikbare invalshoek vormt om de gang van zaken tijdens de bewonersbijeenkomsten te analyseren en te onderzoeken in hoeverre en op welke wijze de informatiebijeenkomsten tot meer maatschappelijke betrokkenheid leiden bij industriële veiligheid dan wel bij de aanpak daarvan. Daartoe onderzoeken we allereerst de thema's die worden geagendeerd, zowel door bewoners als door de overheid.

Reassurance policing betekent immers selectie van die problemen die het sterkst aan de onveiligheidsgevoelens van burgers bijdragen. In de tweede plaats onderzoeken we hoe de overheid zich op deze bijeenkomsten presenteert. Ten derde onderzoeken we of en hoe een dialoog en daaruit voortvloeiend, samenwerking ontstaat waarbij burgers actief worden betrokken bij het signaleren en aanpakken van problemen en dat samenwerking tussen de overheid, burgers en andere maatschappelijke organisaties wordt bevorderd.

Van de Bunt heeft altijd aandacht gevraagd voor selectiviteit in de aanpak van criminaliteit en onveiligheid...'

Sinds eind 2014 heeft de gemeente zes bewonersbijeenkomsten georganiseerd.¹ Om te onderzoeken hoe de initiatieven om burgers bij industriële veiligheid te betrekken verlopen, hebben wij twee bewonersbijeenkomsten bijgewoond en geobserveerd en notulen van de overige bijeenkomsten opgevraagd en geanalyseerd. Verder hebben we een gesprek gevoerd met twee vertegenwoordigers van de Directie Veiligheid die verantwoordelijk zijn voor de organisatie van de bewonersbijeenkomsten om de achtergrond en aanleiding van deze bijeenkomsten beter te begrijpen. Tot slot hebben we bij de analyse gebruikgemaakt van verschillende beleidsstukken over het betrekken van burgers bij industriële veiligheid.

De avonden trekken gemiddeld zo'n honderd bewoners, zelfs op avonden waarop EK-voetbal op tv te zien is. Hoewel ondernemers worden uitgenodigd en soms ook aanwezig zijn, wordt de discussie op deze avonden gedomineerd door de publieke partijen: de burgemeester beantwoordt vragen uit het publiek, soms geassisteerd door de Directeur Veiligheid, de Decentrale Milieudienst Rijnmond (DCMR) of de brandweercommandant. Vertegenwoordigers van ondernemingen komen niet actief aan het woord.

(On)veiligheidsgevoelens van burgers over industriële risico's in het Rijnmondgebied

In de reassurance-benadering staat het zogeheten signal-eventspectief centraal. Deze signaalgebeurtenissen zijn bepalend voor gevoelens van angst en onveiligheid onder burgers. Die signaalgebeurtenissen verschillen per buurt/omgeving en kunnen dus ook alleen door bewoners

uit die lokale omgeving worden vastgesteld. De bewonersbijeenkomsten bieden gelegenheid om deze 'signaalproblemen' te agenderen door de veiligheidsbeleving van bewoners centraal te stellen. Op de bewonersbijeenkomst in Hoogvliet wordt de discussie bijvoorbeeld geopend met de vraag: 'U woont waarschijnlijk prettig in Hoogvliet, maar wel dicht tegen het industriële havengebied. Wat betekent dit voor u?' Vervolgens wordt bewoners gevraagd of ze voldoende geïnformeerd zijn over wat te doen bij een ramp, en welke zorgen ze hebben over industriële veiligheid. Tijdens de bijeenkomst in Hoek van Holland (24 januari 2017) nodigt het DCMR-afdelingshoofd bewoners als volgt uit om hun persoonlijke beleving van luchtkwaliteit te delen:

'Is de luchtkwaliteit goed? Het is moeilijk daar één antwoord op te geven. Vanuit het toezicht gezien wel, want we voldoen aan alle normen. Vanuit de vergunningen gezien misschien niet, want we kunnen het nog heel veel beter doen. En vanuit hinder en beleving? Dat is aan uzelf.'

Geheel in lijn met het gedachtegoed van reassurance policing agenderen bewoners in de verschillende wijken problemen die specifiek zijn voor hun woonomgeving. De gemeente speelt hier direct op in met een belofte om de betreffende problemen aan te pakken. In Hoek van Holland stellen burgers hun zorgen over de luchtkwaliteit aan de orde. Op de kozijnen van hun woningen daalt stof van kolen neer. Hierop wordt een vervolgbijeenkomst georganiseerd waarin experts bewoners kunnen informeren over de luchtkwaliteit en eventuele gezondheidsrisico's, zodat kan worden gezien in hoeverre hun zorgen reëel zijn. In Pernis klagen bewoners over geluidsoverlast en belooft de burgemeester dat hier beter naar gekeken zal worden. In Hoogvliet uiten de bewoners zorgen over transport van gevaarlijke stoffen door de wijk. Ze stellen dat vrachtwagens uit het havengebied de sluiproute nemen door de wijk, en maken zich zorgen over explosies bij ongevallen. 'Vrachtwagens zijn gevaarlijker dan de bedrijven. Shell komt naar je toe!' 'Als er een tank ontploft op de Groene Kruisweg zijn we weg!' Naar aanleiding van deze zorgen wordt het aantal controles geïntensiveerd. Ook maken bewoners zich hier zorgen over de ontsluiting van deze wijk bij een ramp: ze voelen zich 'opgesloten' omdat verkeer op de brug vaak vast staat en stellen diverse vragen over evacuatie: 'Naar welk ziekenhuis moeten we? Wie zorgt er bij een calamiteit voor kwetsbare ouderen?'

De bewonersbijeenkomsten slagen dus in de opzet om bewoners een stem te geven en lokale gevoelens van onveiligheid te laten agenderen. Een veelgehoord kritiekpunt op reassurance policing is dat met de nadruk op onveiligheidsgevoelens ook selectiviteit ontstaat in de handhaving, omdat de handhaving zich vooral richt op de meest zichtbare overlast- en leefbaarheidsproblematiek (hondenpoep, hangjongeren, etc.) terwijl minder zichtbare vormen van criminaliteit en ernstige delicten (georganiseerde misdaad, fraude, milieucriminaliteit) minder prioriteit krijgen:

'Wanneer subjectieve onveiligheid het kompas wordt waarop het criminaliteitsbeleid vaart, krijgen deze wangedragingen plotseling prioriteit. (...) De aandacht wordt gericht op personen en gedragingen die heel zichtbaar zijn en daardoor ook gemakkelijk aangepakt kunnen worden. (...) Rondhangende jongeren en bedelende verslaafden vormen het

Bij industriële veiligheid is de parallel dat de maatschappelijke omgeving vooral oog heeft voor meer zichtbare milieuproblemen, maar dat meer schadelijke milieuoctiviteiten niet altijd onder de aandacht van omwonenden en belangengroepen komen (Van Wingerde, 2012). De relatieve onzichtbaarheid van milieucriminaliteit, cybercrime, georganiseerde misdaad en fraude – criminaliteitsvormen die in het havengebied geregeld voorkomen – zorgen ervoor dat deze zaken minder vaak geagendeerd worden (Van de Bunt, 1992). Geur-, geluid- en stofoverlast worden dan belangrijker dan het voorkomen van ernstige milieuschade of onveilige situaties (Van Erp & Meijer, 2010). Van de Bunt (1992) wijst op het risico van doelverplaatsing als gevolg van deze selectiviteit: de kenmerkende vaagheid van doelen en discretionaire ruimte van handhavingsorganisaties leidt ertoe dat zij geneigd zijn tot, maar ook gelegenheid krijgen om, zich te richten op het realiseren van gemakkelijk haalbare doelen, zoals het bestrijden van merkbare overlast. De beloften om meer verkeerscontroles uit te voeren op vrachtwagens of meer controles op geluidsoverlast in het Rotterdamse havengebied, zijn hier uitingen van. Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat in het Rotterdamse havengebied veiligheidsrisico’s onvoldoende daadkrachtig worden aangepakt. De Onderzoeksraad voor Veiligheid concludeerde onlangs dat in de gehele keten van toezicht en handhaving, vier jaar na de Odfjell-affaire, nog ernstige tekortkomingen bestaan, zowel in de informatie-uitwisseling tussen overheid en bedrijfsleven, als in de samenwerking tussen bestuurlijke toezichthouders onderling (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2017). Kluin (2014, p. 273) karakteriseerde in haar onderzoek in de chemische industrie in het Rijnmondgebied het toezicht als ‘behoedzaam’. En Van Erp (2017) komt in een analyse van de aanpak van cybersecurity in petrochemische bedrijven in het Rijnmondgebied tot de conclusie dat het toezicht hierop vrijblijvend is georganiseerd, omdat de belangrijkste toezichthouders cybersecurity niet tot hun verantwoordelijkheid rekenen en de voorkeur geven aan samenwerking met in plaats van toezicht op ondernemingen. Tegen deze achtergrond levert doelverplaatsing van onveiligheid naar overlast het risico op dat taaie en complexe veiligheidsproblemen niet voldoende aandacht krijgen.

Ondanks deze risico’s, lijken bewoners zich, afgaand op de bewonersbijeenkomsten en de gesprekken die wij in de marge voerden, niet onveilig te voelen. De combinatie van objectieve en subjectief beleefde veiligheid is omgekeerd aan de in het veiligheidsdomein bekende combinatie van een betrekkelijk hoge mate van objectieve veiligheid en sterk negatief beleefde subjectieve veiligheid. In de gesprekken komt aan de orde dat bewoners door hun dagelijks werk sterk met het havengebied verweven zijn. De kennis over de veiligheid in het gebied waarover zij denken te beschikken stelt hen gerust: ‘Ik weet dat affakkelen niet gevaarlijk is.’ Paradoxaal genoeg heeft ook onveilige situatie bij Odfjell, waarbij DCMR veel bestuurlijke kritiek heeft gekregen voor het jarenlang gedogen hiervan, geruststellend gewerkt: ‘Ze hebben Odfjell gesloten, dus ze grijpen echt wel in als het nodig is’, stelt een bewoner. Dit sluit aan bij het werk van Van de Bunt over de maatschappelijke inbedding van misstanden (Van de Bunt, 2007). Juist doordat bewoners zo sterk verweven zijn met het havengebied proberen ze de risico’s zo veel mogelijk te normaliseren en zijn ze er redelijk gerust op dat er geen incidenten zullen plaatsvinden.

Dat betekent niet dat de zorgen die burgers op bewonersavonden articuleren, gering zijn. Ze richten zich echter niet zozeer op de industriële risico's, maar op een gebrek aan erkenning van hun problemen door de gemeente. Bewoners voelen zich niet zozeer onveilig, maar 'in de steek gelaten, zo op afstand van het bestuurlijke hart' (Hoek van Holland, 22 juni 2016). Bewoners voelen zich miskend in de industriële wijken die, zowel geografisch als qua beleving, ver aflaggen van het bestuurlijke centrum. In de bewonersbijeenkomsten klagen burgers over meldingen die niet zijn opgevolgd. Zij nemen waar dat het verbod op ontgassen van benzeen door schepen omzeild wordt, door 's nachts te ontgassen, maar melden dit niet, omdat het bestuur toch niet luistert. De bijeenkomsten geven burgers dus wel een stem, maar dat betekent niet dat bewoners zich ook gehoord voelen.

Deze houding vertoont opvallende parallellen met de gelatenheid van bewoners in andere gebieden waar bewoners pal op grote onveiligheidsproblematiek wonen, zoals drugsoverlast in het Oude Westen (De Leeuw & Van Swaaningen, 2011). Door het ontbreken van een effectieve aanpak ontstaat enerzijds teleurstelling in de overheid, maar anderzijds raakt men gewend aan de overlast en heeft men door het ontbreken van excessen, eigen manieren gevonden om met overlast om te gaan. In het Oude Westen zorgt het dagelijks tegenkomen van dealers en gebruikers, waardoor persoonlijke relaties en loyaliteiten ontstaan, ervoor dat bewoners de drugsoverlast in veel mindere mate als onveiligheidsprobleem ervaren dan bestuurders en buitenstaanders. In Hoek van Holland overwegen sommige bewoners te verhuizen vanwege de hoeveelheid roetneerslag en de trillingen door het lossen van de containers op de Maasvlakte. Zo worden wijken die als 'onveilig' te boek staan, in werkelijkheid gekenmerkt door een veelvoud aan veiligheidspercepties, waarbij opvattingen van burgers en het gezag op nuances kunnen afwijken.

Deze tegenstelling komt onder andere naar voren als op de bewonersbijeenkomst in Hoogvliet de agendering door bewoners van ervaren problemen als geluids- en verkeersoerlast en de zorgen over evacuatie bij de burgemeester tot zichtbare irritatie leidt. In reactie op alle vragen over rampenbestrijding geeft de burgemeester aan dat hij over industriële veiligheid wil spreken: 'U bent net de gemeenteraad. Het meest actuele heeft uw aandacht. Die vrachtwagen die in de weg staat. De latente onveiligheid niet. Zo werkt uw psyche', verzucht hij. Tegelijkertijd doet de burgemeester geen pogingen deze meer 'latente' onderwerpen ter discussie te stellen. In de volgende paragraaf maken wij aannemelijk dat hij met zijn eigen optreden zelfs bijdraagt aan de selectieve agendering van bewoners.

Rol van de burgemeester

Nu de nadruk in het veiligheidsbeleid steeds meer op de aanpak van onveiligheidsgevoelens van de burger is komen te liggen, is ook de rol van de burgemeester veranderd. De samenleving verwacht juist van de burgemeester dat hij de lokale problematiek aanpakt. De afgelopen jaren hebben burgemeesters dan ook zeer verregaande bevoegdheden gekregen om die lokale problemen het hoofd te bieden, zoals huisverboden, gebiedsontzeggingsen en de bevoegdheden

om camera's te gelasten ten behoeve van toezicht in het publieke domein (Mein, 2010). Burgemeesters zijn zo naast burgervader ook steeds meer handhaver geworden.

De rol van burgemeester Aboutaleb bij de Rotterdamse bewonersbijeenkomsten rond industriële veiligheid sluit naadloos aan op het beeld van de gezaghebbende, daadkrachtige overheidsfunctionaris, het tweede kenmerk van reassurance policing. Niet alleen heeft hij deze bijeenkomsten geïnitieerd, ook stelt hij zich tijdens deze bijeenkomsten op als 'opperbevelhebber' (Van Dijk, 2016). Zo stelt hij in Hoek van Holland (22 juni 2016):

'Bij een calamiteit is er maar één baas. Dat is de burgemeester en dat ben ik. Ik kan in zo'n geval alles wat rolt bij wet vorderen: bussen, treinen, maar ook auto's van particulieren. Ik kan de weg in één richting afsluiten, zodat meer verkeer het gebied kan verlaten; alleen voor de rijksweg heb ik de minister nodig, maar ik heb zijn nummer in mijn telefoon.'

In Hoogvliet, waar burgers zich, door de slechte ontsluiting van de wijk, zorgen maken over de vluchtwegen, beschrijft de burgemeester hoe hij bij rampen en incidenten, matrixborden kan bedienen; radio en televisie kan overnemen en het leger kan inzetten om met marineschepen burgers over water te evacueren. In Hoek van Holland – waar burgers last ondervinden van en zich zorgen maken over roetneerslag als gevolg van kolen op- en overslag – geeft hij aan dat Rotterdam – anders dan Den Haag – wel een standpunt durft in te nemen over de kolencentrales (24 januari 2017). Tot slot geeft de burgemeester tijdens bijeenkomsten aan hoe hij in de Odfjell-zaak, ondanks het ontbreken van bestuurlijk gezag, Odfjell heeft overgehaald om zelf de fabriek stil te leggen omdat de provincie niet durfde in te grijpen. Door middel van een informele, maar dreigende, brief waarin hij het vertrouwen in Odfjell heeft opgezegd en die als een 'nucleair wapen' heeft gewerkt: 'Het is een zacht instrument maar pakt heel hard uit' (Hoogvliet, 8 maart 2016).

Ook biedt de burgemeester ogenschijnlijk spontaan aan om een excursie te organiseren naar het calamiteitencentrum van het World Port Centre en geeft hij de directeur Veiligheid ter plekke de opdracht om een bus te regelen. Ook geeft hij zijn persoonlijke e-mailadres. De burgemeester oogt tijdens alle bijeenkomsten benaderbaar en hij probeert bewoners met humor gerust te stellen en te wijzen op hun eigen verantwoordelijkheden.

Dit beeld van de sterke overheid lijkt in tegenspraak met het doel van de bijeenkomsten om te luisteren en in gesprek te gaan met burgers. Stoere taal en de belofte om de problemen van de burger op te lossen voeren de boventoon. Dit servicegerichte denken gecombineerd met symbolisch gezag vertoont parallellen met de conclusie van Van de Bunt en Van Swaaningen (2005, p. 9-10) dat klantgerichtheid en efficiëntie de boventoon voeren in het veiligheidsbeleid:

'Inmiddels lijkt een ander soort privatisering de overhand te krijgen. In toenemende mate lijkt het bedrijfsmatige denken door te dringen tot de belangrijkste waarden en doelen van publieke organisaties. (...). In de huidige tijd gaat het er juist om dat de overheid zichtbaar aanwezig is en dat de symboolfunctie van het strafrecht ten volle tot werking komt. Bij deze

stoere ambities past de taal van het bedrijfsleven. Politie en justitie willen afgerekend worden op hun output, zullen uiterste efficiency en economy betrachten, en uiteraard zal dit gebeuren met inachtneming van het oordeel van de klant: de burger.'

Deze rol van de burgemeester, die persoonlijk instaat voor de veiligheid, lijkt, afgaand op de reacties van aanwezige bewoners op de bewonersbijeenkomsten, geruststellend. Tegelijkertijd is de paradox dat de krachtige overheid voor burgers juist een legitimatie vormt om achterover te leunen en erop te vertrouwen dat de gemeente potentiële problemen oplost. De boodschap die wordt gecommuniceerd is dat burgers in geval van een ramp wordt meegedeeld hoe ze moeten handelen en dat zij veilig zijn als zij de aanbevelingen van het gezag opvolgen. Bovendien komt de aandacht zo – in plaats van op de veiligheidsproblematiek van de industrie – juist ook op het handhavend optreden van de overheid te liggen. Wanneer dat vervolgens uitblijft of tegenvalt, kan dat ook juist tot conflicten tussen burgers en de overheid leiden. Deze rol maakt de burgemeester dus ook kwetsbaar voor kritiek (Mein, 2010). Bovendien zou het derde aspect van reassurance policing: responsabilisering en privatisering van veiligheidszorg, mogelijk worden ondermijnd.

Publiek-private samenwerking

Een derde kenmerk van reassurance policing is het betrekken van niet-overheidsactoren bij de veiligheidszorg en samenwerking met burgers. Publiek-private samenwerking is in de veiligheidszorg in het Rijnmondgebied volop aanwezig. In diverse gremia, zoals Deltalinqs, de Werkgroep Veilige Haven, 'Safety First', werkt de Veiligheidsregio samen met ondernemingen. De kwaliteit van deze samenwerking is echter niet altijd even hoog. In zijn rapport 'Lessen na Odfjell' (2017) concludeert de Onderzoeksraad voor Veiligheid dat bedrijven hun eigen verantwoordelijkheden 'scherp afbakenen' en terughoudend zijn met het controleren van ketenpartners. Bedrijven en overheid laten 'kansen liggen' om via informatiedeling de veiligheidssituatie beter in beeld te krijgen. De samenwerking tussen verschillende toezichthouders blijft daarmee 'in de kern vrijblijvend' en draagt niet in hoge mate bij aan concrete risicopreventie.

Ook bij de bewonersbijeenkomsten is dit merkbaar, in de eerste plaats doordat ondernemingen in veel mindere mate vertegenwoordigd zijn dan de overheid en ook minder aan het woord komen. Voor zover ondernemingen actief het woord voeren bij de bijeenkomsten, wordt zowel door de aanwezige overheidsfunctionarissen als door de ondernemingen, het partnerschap met de overheid benadrukt. Op de bijeenkomst in Pernis benadrukt de vertegenwoordiger van de brandweer de 'unieke publiek-private samenwerking, een samenwerking tussen de gemeente en de risicovolle bedrijven in het Rotterdamse havengebied'. De gezamenlijke brandweer is 'goed voorbereid en uitgerust mocht er een groot incident plaatsvinden', stelt hij. Deze bijeenkomst is de enige waarbij de aanwezige vertegenwoordigers van ondernemingen rechtstreeks met bewoners in gesprek worden gebracht. De aanwezige vertegenwoordigers van de bedrijven, waaronder Shell, benadrukken allen het belang van veiligheid en de goede samenwerking met de overheid. Opvallend is dat de rol van Shell, waarvan bij de Odfjell-affaire bleek dat zij geen invulling gaf aan

haar eigen veiligheidsconvenant met Odfjell, niet ter discussie wordt gesteld. Het kritisch aanspreken of responsabiliseren van ondernemingen lijkt dan ook niet het doel en zeker niet de uitkomst van de bewonersbijeenkomsten.

Voor zover publiek-private samenwerking wordt gestimuleerd, gaat het om het stimuleren van meldingen door burgers bij DCMR. Zo nodigt de havenmeester burgers in Rozenburg die klachten uiten over het ontgassen van schepen uit om melding te maken bij de DCMR als ze verdachte zaken waarnemen met betrekking tot het ontgassen van schepen. Hierop vraagt de burgemeester de havenmeester nog meer aandacht te besteden aan het probleem, ook al zit het havenbedrijf er al dicht op. Ook merkt de burgemeester op dat overheidsdiensten meer werk zouden moeten maken van het terugkoppelen van klachten. Ook in Hoek van Holland benoemt de vertegenwoordiger van DCMR dat het belangrijk is dat burgers het melden als ze hinder ervaren: 'Wij horen het graag, u bent onze ogen en oren (...) Heeft u overlast, belt u ons dan, 24 uur per dag. Wij hebben u nodig.' Door deze oproepen worden burgers weliswaar geresponsabiliseerd, maar tegelijkertijd wordt de indruk bevestigd dat toezicht en handhaving vooral een zaak zijn van de overheid. Om maatschappelijke controle te stimuleren, zou het meer voor de hand liggen dat de gemeente burgers oproept om geluidsoverlast of andere vormen van overlast te melden bij de onderneming zelf om maatschappelijke druk uit te oefenen. De rol van ondernemingen is tijdens de bijeenkomsten over de gehele linie echter beperkt en ondernemingen ervaren geen actieve kritische houding van bewoners. Het doel van 'maatschappelijk toezicht' lijkt daarmee niet te worden ingevuld.

Tot besluit

In deze bijdrage hebben wij het Rotterdamse beleid om bewoners meer te betrekken bij industriële veiligheid onderzocht. Deze bijdrage heeft in de eerste plaats laten zien dat er grote parallellen zijn tussen het veiligheidsbeleid met betrekking tot straatcriminaliteit en ten aanzien van industriële veiligheid. Dat beleid is te kenschetsen als een vorm van reassurance policing waarin veel aandacht is voor het aanpakken van die problemen die het sterkst bijdragen aan gevoelens van onveiligheid van de burger, waarin zichtbare en lokaal bekende gezagsdragers sterk optreden om zo het publieke vertrouwen in veiligheid en de aanpak van de overheid te vergroten en waarin pogingen worden ondernomen om publiek-private samenwerking te stimuleren.

De bewonersbijeenkomsten in het Rotterdamse havengebied zijn georganiseerd om de maatschappelijke betrokkenheid van bewoners bij industriële veiligheid te versterken en het maatschappelijk toezicht op ondernemingen te stimuleren. Wij hebben echter ten tweede laten zien dat waar de eerste twee doelen van reassurance policing wel worden ingevuld, het derde doel van publiek-private samenwerking niet van de grond komt. Weliswaar zijn de bewonersbijeenkomsten voor burgers merkbaar geruststellend, van maatschappelijk toezicht op het gedrag van ondernemingen is geen sprake. De samenwerking blijft beperkt tot verschillende publieke partijen, zoals de gemeente, de brandweer, DMCR en de veiligheidsregio. Het is een gemiste kans dat de bewonersbijeenkomsten niet worden benut om de maatschappelijke controle op ondernemingen

te vergroten. Bovendien is de keerzijde dat wanneer de overheid de verantwoordelijkheid voor controle en toezicht zo duidelijk naar zich toetrekt dat de kritiek zich op diezelfde overheid richt wanneer het mis gaat, niet op ondernemingen.

Maar het onderwerp van deze bijdrage toont bovenal de kracht van de onderzoeksagenda van Henk van de Bunt. Centraal daarin staat in de eerste plaats de verwevenheid tussen schadelijke activiteiten of misstanden enerzijds en hun maatschappelijke inbedding anderzijds. Hoewel Van de Bunt een scala aan verschillende onderwerpen onderzocht, liet hij steeds zien dat een belangrijke verklaring voor veel misstanden is dat ze plaatsvinden in een omgeving die de gedragingen normaliseert. Ook het onderwerp van deze bijdrage laat zien dat burgers, ondanks dat ze hun zorgen kenbaar maken over de risicovolle industrie in hun leefomgeving, deze risico's tegelijkertijd gelaten ondergaan. Bewoners en het gemeentebestuur houden, ondanks de illusie van participatie en activering, 'muren van stilzwijgen' in stand.

Ten tweede heeft Van de Bunt altijd aandacht gevraagd voor selectiviteit in de aanpak van criminaliteit en onveiligheid en voor verschillen tussen perceptie en werkelijk ernstige vormen van criminaliteit. Georganiseerde misdaad, milieucriminaliteit en fraude, staan niet bovenaan in de (on)veiligheidsbeleving van burgers, maar hebben op termijn een ontwrichtende uitwerking op de samenleving. Van de Bunt heeft met zijn onderzoeksagenda, die ook tot uitdrukking komt in het Rotterdamse criminologische onderwijs, consequent aandacht gegenereerd voor georganiseerde misdaad, organisatiecriminaliteit, en de verwevenheid daartussen en heeft een rijke traditie van empirisch onderzoek naar deze onderwerpen in gang gezet. Daarbij is opvallend dat Van de Bunt nooit alarmeert, maar deze zware onderwerpen altijd met een zekere terloopsheid weet te brengen. Hoewel zijn onderzoek keer op keer tot de verontrustende conclusie leidt dat misdaad iets is van gewone mensen, krijgt die boodschap uit zijn mond iets geruststellends. Wellicht ligt het geheim van zijn overtuigingskracht wel in de 'reassurance' die van zijn optreden uitgaat.

...

Noten

1 Bewonersbijeenkomsten vonden plaats in Rozenburg, 26 november 2014 en 7 december 2016; Pernis, 24 juni 2015; Hoogvliet 8 maart 2016; Hoek van Holland 22 juni 2016 en 24 januari 2017.

...

Literatuur

Bunt, H.G. van de (1992). Selectiviteit in strafrechtelijke organisaties. In *Studieboek rechtssociologie Open Universiteit Heerlen* (pp. 1-13). Heerlen: OU.

Bunt, H.G. van de (2003). Op het kompas van het onveiligheidsgevoel. In C.C.J.H. Bijleveld & H.G. van de Bunt (red.), *Diesrede Vrije Universiteit Amsterdam: De grens van onveiligheid* (pp. 8-15). Amsterdam: De Raat en de Vries.

Bunt, H.G. van de (2006). Het Rotterdamse veiligheidsbeleid onder de loep. *Panopticon. Tijdschrift voor Strafrecht, Criminologie en Forensisch Welzijnswerk*, (mrt./april), 58-68.

- Bunt, H.G. van de (2007). Muren van Stilzwijgen. In H.G. van de Bunt, P. Spierenburg & R. van Swaaningen, *Drie perspectieven op sociale controle* (pp. 113-136). Rede Erasmus Universiteit Rotterdam. Den Haag: Boom juridisch.
- Bunt, H.G. van de & Swaaningen, R. van (2005). Privatisering van veiligheidszorg. In L.C. Winkel, J.J.M. Jansen, H.O. Kerkmeester, R.J.P. Kottenhagen & V. Mul (red.), *Privatisering van veiligheid* (pp. 5-19). Den Haag: Boom juridisch.
- Bunt, H.G. van de & Swaaningen, R. van (2012). Van criminaliteitsbestrijding naar angstmanagement en van preventie naar verbanning. In E.R. Muller (red.), *Veiligheid. Veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland* (pp. 497-515). Deventer: Kluwer.
- Burgemeester Rotterdam (2 maart 2016). *Voortgang industriële veiligheid als onderdeel van #Veilig010*. Brief Burgemeester Rotterdam aan Gemeenteraad, kenmerk 1853042-16bb1546.
- College van Burgemeester en Wethouders Gemeente Rotterdam (27 november 2012). *Verbetervoornemens n.a.v. onderzoek naar veiligheid Odfjell Terminal Rotterdam*. Brief aan de Onderzoeksraad voor Veiligheid, kenmerk 1071346-1074449.
- Dijl, F. van (24 juni 2016). Mensen, blijf bellen met die klachten. Op een avond over een plan voor windturbines op zee, klagen inwoners over veiligheid en afwikkeling van hun meldingen. *NRC-Handelsblad*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/06/24/mensen-blijf-bellen-met-die-klachten-2861821-a1505148> (geraadpleegd 5 mei 2017).
- Directie Veiligheid Gemeente Rotterdam (z.d.). *Werken aan een veiliger Rotterdam, de aanpak. 8. Methodiek voor actief burgerschap*. https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/veilig/Cahier_8_actief_burgerschap.pdf (geraadpleegd 9 mei 2017).
- Erp, J. van & Meijer, A. (2010). Overheids- en burgertoezicht in de kennissamenleving: pleidooi voor een LAT-relatie. In W. Pieters, K. Boersma, G. Alberts, J. Timmer, A. Dijkstra & M. Popkema (red.), *Inzichten Toezicht, controle in de kennissamenleving, Jaarboek Kennissamenleving*, 6, 2010 (pp. 183-198). Amsterdam: Aksant.
- Erp, J. van (2017). New governance of corporate cybersecurity: a case study of the petrochemical industry in the Port of Rotterdam. *Crime, Law, and Social Change*, forthcoming.
- Eysink Smeets, M. (2008). *Public Reassurance. In een snibbig, slapeloze en symbolische samenleving*. Hogeschool InHolland. https://www.inholland.nl/media/10689/inauguratie_marnix_smeets.pdf (geraadpleegd 5 mei 2017).
- Eysink Smeets, M. (2016). *Veiligheidsbeleving in Rotterdam*. Hogeschool InHolland Rotterdam. <http://www.veiligheidspercepties.nl/userfiles/file/Veiligheidsbeleving%20in%20Rotterdam%20.pdf> (geraadpleegd 9 mei 2017).
- Gemeente Rotterdam (2013). *#Veilig010. Programma Veiligheid 2014-2018*. <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/veilig/Veilig010-Programma-veiligheid-2014-2018.pdf> (geraadpleegd 9 mei 2017).
- Herrington, V. & Millie, A. (2006). Applying Reassurance Policing: Is it 'business as usual'? *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 16(2), 146-163.
- Innes, M. (2004). Signal crimes and signal disorders: notes on deviance as communicative action. *British Journal of Sociology*, 55(3), 335-355.
- Kluin, M.H.A. (2014). *Optic compliance. Enforcement and compliance in the Dutch chemical industry* (diss. TU Delft). Ridderkerk: Ridderprint B.V.

- Leeuw, T. de & Swaaningen, R. van (2011). Veiligheid in veelvoud. Beeld, beleid en realiteit in Rotterdams Oude Westen. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10(1), 26-42.
- Mein, A. (2010). Uitbreiding bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid. Een versterking of verzwakking van de positie van de burgemeester? *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), 34-44.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2013). *Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam 2000-2012*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2017). *Veiligheid Brzo-bedrijven. Lessen na Odfjell*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Terpstra, J. (2010). *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom juridisch.
- Waarden, F. van (2006). Werk in een wantrouwende wereld. Omvang en oorzaken van een uitdijende controle-industrie. B en M, *Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 33(4), 232-252.
- Wingerde, C.G. van (2012). *De afschrikking voorbij. Een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regelnaleving in de Nederlandse afvalbranche*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.